

EL TRABAJO COMO (DÉBIL) FUNDAMENTO DE LA CIUDADANÍA: LA FLEXIBILIZACIÓN DE LOS CRITERIOS DE ACCESO A LA RESIDENCIA POR ARRAIGO LABORAL

NUNZIA CASTELLI

NET21 NÚMERO 5, JULIO 2021

El punto de partida de las reflexiones que aquí se vierten es la reciente flexibilización de los criterios que presiden la acreditación de las condiciones que posibilitan a los nacionales de países terceros la regularización de la situación administrativa de su residencia en España a través de la institución del llamado "arraigo laboral", regulado por el art. 31.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (LOEX en adelante) y por el art. 124.1 de su Reglamento, aprobado con Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

Podemos definir el arraigo como aquella institución jurídica que permite a las personas que se encuentren en el territorio de un país del que no son nacionales regularizar la situación administrativa de su presencia en el mismo sobre la base de la acreditación de su efectiva integración en la sociedad de destino¹. La legislación española distingue entre arraigo laboral, social o familiar, según que el "enraizamiento" del extranjero en la sociedad de destino – base de legitimación para el reconocimiento de la autorización a residir - se haya producido como consecuencia de su vinculación con el mercado laboral o por el establecimiento de estrechas relaciones sociales y/o familiares.

Se trata evidentemente de supuestos excepcionales de obtención de la autorización a residir puesto que, por regla general, la entrada en España (y,

¹ "Tal criterio de arraigo se ha configurado, como la existencia de vínculos que unen al extranjero recurrente con el lugar en que reside, ya sean de tipo económico, social, familiar, laboral, académico o de otro tipo y que sean relevantes para apreciar el interés del recurrente en residir en el país y determinen la prevalencia de tal interés particular para la concesión del permiso de residencia temporal solicitado". Así, STS de 22 de noviembre de 2007, casación 2469/2004.

más en general, en la Unión Europea) se supedita a la obtención de ésta necesariamente con anterioridad al desplazamiento internacional, de forma tal que frente a la inmigración no (previamente) autorizada, la única respuesta posible (desde la óptica europea) es el contraste y la expulsión (que a menudo implica también el internamiento y la deportación)². Esta lógica binaria que enfrenta las respuestas político-institucionales y jurídico-normativas según en carácter autorizado o no del desplazamiento emprendido, implantada desde el ámbito europeo ya desde el momento mismo de la atribución de competencias propias en la materia a las Instituciones europeas³, se ha visto en gran medida socavada por la práctica ausencia del establecimiento compartido de vías legales, seguras y ordenadas de migración regular, consecuencia de políticas migratorias irrazonablemente restrictivas e irrealísticamente selectivas, además de sustancialmente indiferentes a los problemas de integración, calibradas más sobre objetivos de “retorno” electoral que sobre un análisis sosegado y no ideologizado de las características del fenómeno y de las reales necesidades de las sociedades de origen y de destino de los movimientos migratorios. El temprano desplazamiento de la atención de las instituciones públicas hacia objetivos de control, externalización, privatización y deslocalización de las fronteras hacia los países de origen y de tránsito de los flujos migratorios y hacia el contraste y la represión de la inmigración no autorizada, la implementación de ilusorias políticas de inmigración selectiva y circular y la escasa atención prestada a las exigencias de integración⁴, no han hecho sino incrementar el ya abultado el número de inmigrantes irregulares, en cuanto tales, privados – *de iure* y/o de

² La legislación española en la materia es formalmente menos restrictiva al posibilitar que la sanción por la irregularidad de la presencia en el territorio español se cifre en una multa y no necesariamente en la expulsión, aunque, en la práctica, la expulsión ha sido la sanción más frecuente. A este propósito, cabe mencionar una reciente sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TS (STS 17 de marzo 2021, rec. 2870/2020) en la que el Alto Tribunal **que han venido a confirmar que la regla general en caso de encontrarse un ciudadano extranjero en situación irregular en territorio nacional no será la de la expulsión, sino que esta sanción solo procederá en el caso de que concurren circunstancias agravantes.**

³ Véanse, en este sentido, las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999, *Sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea*, en las que se habla por un lado, de “trato justo”, de “derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión”, de “lucha contra la discriminación”, el racismo y la xenofobia para los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros y por el otro, de contraste a la inmigración ilegal a través de políticas eficaces de repatriación. Como es sabido, la irrupción de la violencia terrorista a partir de los atentados del 11-S desviaron casi toda la atención de las instituciones europeas sobre las exigencias derivadas del control de las fronteras y el contraste, la prevención y la lucha contra la inmigración ilegal.

⁴ Para una valoración crítica de las políticas europeas de inmigración, mas en general, Castelli, N., *Las migraciones internacionales. Una mirada crítica a la regulación internacional y europea desde la perspectiva laboral*, Bomarzo, Albacete, 2020.

facto - del reconocimiento de los derechos básicos de ciudadanía, forzadas al trabajo irregular y sometidas a la permanente amenaza de la precariedad, la sobreexplotación, la discriminación, la expulsión y la deportación⁵.

El atrapamiento de las cuestiones relacionadas con las migraciones al ámbito de la soberanía nacional (al que permanece confinada también en gran medida la gestión del mercado laboral), unido a la construcción del derecho al trabajo como atribución exclusiva de los nacionales⁶, explica en gran medida las dificultades que rodean la construcción de una normativa reguladora de la presencia de inmigrantes centrada más que sobre la condición de trabajador del sujeto, sobre la prevalencia del elemento de extranjería. Y ello pese a que la perspectiva laboral es sin duda central para una correcta comprensión y gestión del fenómeno puesto que los inmigrantes son fundamentalmente trabajadores ya que la migración es fundamentalmente movimiento para y por el trabajo⁷. Y, sin embargo, como se encarga de recordar la Instrucción SEM 1/2021 del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migración español, promulgada al albur de la sentencia que representa el pretexto de estas reflexiones, esta vinculación no solo no se considera relevante a la hora de ordenar el fenómeno, sino que se llega incluso a obstaculizar. Ello es así puesto que, según la mencionada instrucción, la normativa europea (y en especial, la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 *por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los*

⁵ Y ello sin mencionar otros efectos relacionados con la extrema peligrosidad que inevitablemente acompaña el emprendimiento de la migración irregular, marcada en demasiados casos por vulneraciones sistemáticas de los derechos humanos, la explotación, la violencia sistémica y sistemática – especialmente acusada contra las mujeres y los niños –⁵ y también la muerte. La frontera del Mediterráneo Sur se considera la más desigual y mortífera del mundo con casi 30.000 muertos contabilizados desde el año 2000. Según datos de la Organización Internacional de las Migraciones, solo en 2016, murieron casi 5000 personas intentando alcanzar las costas europeas. Datos disponibles en: Missing Migrants Project (iom.int).

⁶ Es este el caso sin duda de España, cuyo art. 35 CE se refiere expresamente a “los españoles” como titulares del derecho, pero también de Italia, cuya Constitución (art. 4) habla de “ciudadanos”. Ello, sin embargo, no debería ser determinante puesto que, por un lado, los derechos han de interpretarse conforme al derecho internacional y, por el otro, se trata de un indicio desmentido en otras ocasiones. Así, ÁLVAREZ DEL CUVILLO, A., “Derechos constitucionales de los extranjeros en España: la necesidad de redefinir el marco teórico”, *RDS*, n. 82/2018, pp. 61 y ss.

⁷ De ahí que las nociones de “inmigrantes” y “extranjeros”, aunque colindantes, no pueden ser consideradas asimilables. Los inmigrantes son en efecto una categoría cualificada de extranjeros (entendidos aquí en el sentido de no nacionales) y su elemento caracterizador hay que buscarlo en su vinculación con el trabajo (que se añade al elemento de la falta de la nacionalidad del país de asentamiento y a la vocación de estabilidad del desplazamiento que protagonizan).

empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular) entiende que es justamente “la posibilidad de encontrar trabajo” que representa “uno de los factores de atracción de inmigrantes de forma clandestina a la UE”. De allí la necesidad de adoptar “medidas para atajar ese factor de atracción, centrándose principalmente en la prohibición general del empleo de nacionales de terceros países (considerando 3) que no tengan derecho a residir en la Unión Europea y en la imposición de sanciones a los empleadores que no la respeten”⁸. No es solo que la disponibilidad en el mercado formal de un empleo no se considera por lo general condición suficiente para poder acceder a la residencia regular y con ello al reconocimiento de los derechos socio-laborales en igualdad de condiciones con los trabajadores autóctonos. Es que se pretende impedir el acceso al mercado laboral de trabajadores extranjeros no previamente autorizados, legitimando con ello el viraje en sentido claramente punitivo del control⁹.

⁸ Nótese como se trata de una norma que, una vez más, se aproxima al fenómeno desde la óptica claramente represiva y punitiva, centrando la intervención legislativa en el establecimiento de una batería de sanciones –económicas, administrativas e incluso penales– para los que empleen a trabajadores irregulares. Se trata por tanto de una normativa que trata el fenómeno del trabajo informal no en la óptica de contraste al mismo y de protección de sus víctimas, sino solo en cuanto factor de atracción de las migraciones, sancionando el recurso al mismo por parte de los empresarios, al tiempo que dejando expuesto al inmigrante hiperexplotado al riesgo añadido de expulsión y deportación. Resulta especialmente paradigmático a este propósito constatar que en la citada normativa no se prevé ninguna posibilidad de regularización de la estancia a través del trabajo, de forma tal que al inmigrante irregular contratado se garantiza únicamente el pago de las retribuciones (y de las cotizaciones sociales) atrasadas debidas. Sin embargo, como oportunamente subrayado por la doctrina, “solo la garantía del goce de todos los derechos derivados de la relación laboral y de seguridad social como efecto imperativo de la ley puede ser eficaz en la disuasión del recurso al trabajo inmigrante irregular como forma de lograr un trabajo barato y sumiso ante la amenaza de la denuncia a las autoridades policiales y el retorno al país de origen”. Así, BAYLOS A., *Inmigración y derechos sindicales*, Bomarzo, Albacete, 2009, p. 29.

⁹ Especialmente paradigmática a este propósito ha sido la aprobación de la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre, eufemísticamente dedicada al establecimiento de un marco de normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, que permite –sobre la base de una mera decisión administrativa– el internamiento de los inmigrantes no autorizados (incluso si menores) hasta dieciocho meses a la espera de la ejecución de la orden de expulsión, así como el “retorno” –voluntario o forzoso– del inmigrante irregular a un país distinto del de origen (incluso si menor). De esta forma, se admite que el incumplimiento de las normas nacionales en materia de entrada y residencia pueda sancionarse –sobre la base de una decisión no necesariamente judicial– con una medida de privación de libertad –el internamiento que precede a la expulsión– cuyo carácter claramente punitivo se ve exaltado además por la obligación, en determinados casos, de acompañarla con una prohibición de entrada que puede mantenerse durante un periodo de tiempo que puede llegar a superar los 5 años (art. 11.2).

A ello se añade el uso político y mediático de un lenguaje de guerra que, de forma interesada, representa la migración en términos de avalancha, invasión, asalto, de flujo indiscriminado y desbordante de pobreza, miseria y exclusión que se dirige desde el sobrepoblado y pobre Sur global hacia el próspero y civilizado Norte con la virulencia de una enfermedad y la determinación del desbordamiento de un río. Este relato, pese a resultar de escasa utilidad descriptiva y predictiva¹⁰, resulta funcional a la necesidad de legitimar actuaciones de contraste a la inmigración (no solo irregular) que pasan por alto el necesario respeto de los derechos básicos de las personas¹¹ y una gestión de la migración regular fundamentada sobre la atribución a los inmigrantes – aunque autorizados – de un estatus de ciudadanía diferenciado, precario y sustancialmente degradado. La estrecha relación de interdependencia establecida por la normativa española (y europea) entre permiso de residencia y disponibilidad (y mantenimiento) de un empleo en el mercado formal resulta ya especialmente paradigmática de la intrínseca precariedad a la que se quiere relegar la población migrante en un contexto marcado por la alta volatilidad del empleo y la precariedad del trabajo, especialmente acusada en el caso de las y los trabajadores extranjeros. Además, se trata de una solución normativa criticable puesto que termina por reforzar el estado de subordinación del trabajador – incluso si autorizado a residir y trabajar - respecto de su empleador y del mercado, con todas las consecuencias en orden a la efectividad de los derechos sociolaborales aun

¹⁰ Se trata evidentemente de representación que desconoce e ignora la realidad del fenómeno (que representa “solo” al 3,5% de la población mundial), así como el carácter inevitablemente selectivo de las migraciones. Solo un porcentaje relativamente muy pequeño de personas emigran, lo hacen hacia áreas concretas y a través de rutas sumamente estructuradas en gran medida determinadas por la interacciones e interrelaciones históricas, culturales y económicas entre países emisores y receptores. El emprendimiento de la migración en cuanto tal –y máxime en un contexto de progresivo y cada vez más intransigente proceso de fortificación y militarización de las fronteras y de restricción al acceso y permanencia en las sociedades de destino– no es pues una decisión que se pueda tomar a la ligera, ni una experiencia al alcance de cualquiera. La dirección y composición de los flujos se ven influenciadas además por factores a menudo independientes de las dinámicas del sistema económico y ocupacional, de la densidad poblacional de los países de origen y destino o de la regulación jurídica vigente en cada momento y contexto dado, sino que se conforman y estructuran sobre la base de los vínculos familiares y de las redes sociales que se van tejiendo entre los que se van y los que se quedan. Para un análisis de las características cuantitativa y cualitativa del fenómeno a nivel mundial se reenvía a OIM, Informe sobre las migraciones en el mundo 2020, 2019, disponible en [wmr_2020_es.pdf](#) (iom.int).

¹¹ La gestión de la reciente crisis registrada en mayo de este año en Ceuta cuando, a lo largo de pocas horas, entre 8000 y 10.000 personas – muchas de ellas menores - entraron irregularmente en territorio europeo aprovechando la suspensión de los controles marroquíes en la frontera con España dispuesta por parte del gobierno marroquí en represalia por la acogida por parte del Gobierno español del líder del Frente Polisario, Brahim Ghali, “por razones humanitarias”, es más que representativa.

formalmente reconocidos. A ello se añade la “ventaja” de un trabajo inmigrante que, tanto si autorizado y regular como si no, permite la inyección en los mercados laborales nacionales de dosis añadidas de flexibilidad que no solo resultan funcionales al auge de estrategias de competitividad y productividad centradas en el dumping, sino que contribuyen al establecimiento de un efecto de domesticación y funcionalización a las exigencias de los mercados que va más allá del estricto círculo de los trabajadores inmigrantes al desplegarse sobre la clase en su conjunto.

En alguna ocasión, la respuesta política a esta situación se ha cifrado en la apertura de procesos de regularización masiva, que pese a los amplios márgenes de discrecionalidad administrativa en el diseño de los requisitos y en la gestión de las solicitudes, tenían el mérito y la indudable ventaja de volver a colocar a estas personas en el marco de la regularidad y con ello del reconocimiento de derechos¹². Se trata sin embargo de instrumentos que más que contribuir a sentar las bases de una política que gestione el fenómeno de forma integral e integrada, ordenada y segura, ponen de manifiesto el (e intentan remediar ex post al) fracaso en la gestión de un fenómeno sin duda complejo. A ello se añade que las instituciones europeas han ido manifestando un rechazo creciente por este tipo de soluciones, que consideran inadecuadas en cuanto presuntamente generadoras de un no deseado “efecto llamada”¹³. De ahí la apuesta por parte del legislador español por mecanismos alternativos e individualizados de regularización, organizados en torno a la institución del arraigo en sus distintas formas. Como analizaremos más adelante, se ha tratado sin embargo de mecanismos que han resultado en la práctica de escasa utilidad, como consecuencia, fundamentalmente, de la excesiva rigidez, el formalismo y la discrecionalidad en el diseño e implementación de los requisitos legales. Volveremos enseguida sobre este aspecto.

La situación de grave vulnerabilidad de estas personas se ha puesto de manifiesto con especial crudeza durante la primera fase de la crisis sanitaria derivada del Covid-19, cuando la estrictas restricciones a la movilidad, unido al cierre temporal pero preceptivo de las actividades consideradas no esenciales, ha dejado a buena parte de las trabajadoras y trabajadores migrantes presentes en España expuestas a las consecuencias de una

¹² España ha activado a lo largo del tiempo varios procesos de regularización masiva de inmigrantes. El último en 2005 con la emersión del trabajo irregular de casi 600.000 personas.

¹³ Así el Pacto sobre Migración y Asilo, de 24 de septiembre de 2008, que empele a los Estados Miembros a “limitarse a regularizaciones caso por caso y no generales, en el marco de las legislaciones nacionales, por motivos humanitarios o económicos”, p. 7.

privación total de fuentes de ingresos o, alternativamente, sometidas al riesgo de contagio y de expulsión.

En este contexto, han vuelto a levantarse voces reclamando procedimientos de regularización masiva¹⁴, como forma de contemperar la lucha contra la propagación del virus con la garantía del derecho al trabajo y a la necesidad de obtención de una renta, que sin embargo no han sido escuchadas por parte del Gobierno español¹⁵. En su lugar, a través del Real Decreto 13/2020, de 7 de abril, *por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario*, se puso en marcha un mecanismo excepcional de contratación temporal para el desarrollo de actividades de explotación agraria al que podían acogerse, entre otros, los trabajadores migrantes cuyo permiso de trabajo finalizara su vigencia entre el 14 de marzo (fecha de declaración del estado de alarma) y el 30 de junio de 2020 (luego prorrogado hasta finales de septiembre). Se trata evidentemente de una medida orientada a asegurar tanto la producción, recolección y abastecimiento de productos agrícolas para la población autóctona -para los que, en muchos casos, el recurso trabajo inmigrante resulta insoslayable-, como a limitar los desplazamientos por motivos laborales como forma de contraste a la propagación del virus que, en cuanto tal, ninguna incidencia ha tenido -ni podía tener- sobre la resolución de los problemas relacionados con la presencia irregular en el territorio nacional de trabajadores extranjeros, especialmente acuciantes para el caso de los trabajadores agrícolas¹⁶.

¹⁴ En este sentido, entre otros, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, disponible en: CEAR - Regularización migrantes, pero también el Grupo parlamentario de Unidas Podemos.

¹⁵ La Proposición no de Ley impulsada por el movimiento "Regularización ya" en septiembre de 2020 para la regularización masiva de la población inmigrantes presente en España fue rechazada por el Congreso de los Diputados con los votos en contra del PSOE, PP, VOX y Ciudadanos. Sin embargo, en otros países como Italia y Portugal, sí que se han puesto en marcha mecanismos de regularización masivas, aunque su éxito ha sido en muchos casos discutible por las trabas puesta al proceso.

¹⁶ Así lo ha puesto de manifiesto, entre otros, el relator de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos que, tras su visita a España en las semanas inmediatamente anteriores al estallido de la crisis sanitaria y a la declaración del estado de alarma, ha emitido un duro informe denunciando las deplorables condiciones en las que viven y trabajan miles de personas (no solo inmigrantes) en España. Se critican en especial la existencia de una "alta tasa de desempleo, una situación de desempleo juvenil crónico, una crisis de vivienda de enormes proporciones, situaciones de gran pobreza muy extendidas, programas de protección social muy insuficientes, un sistema educativo segregado y cada vez más anacrónico, políticas fiscales que favorecen mucho más a las clases acomodadas que a las pobres, y una arraigada mentalidad burocrática en muchas partes de la administración pública que valora más el formalismo que el bienestar de las personas". Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Visita a España, 21 de abril 2020, disponible en: A/HRC/44/40/Add.2 (eapn.es).

En el contexto aquí solo sumariamente descrito, la mencionada flexibilización de los requisitos necesarios para la acreditación de las condiciones que habilitan a la solicitud de la autorización a residir por arraigo laboral ha de ser saludada sin duda con (moderado) entusiasmo.

Ello es así puesto que, como ya he adelantado, se trata de una institución hasta ahora escasamente utilizada en la práctica, justamente como consecuencia de la rigidez de los criterios legales establecidos para activarla. En el caso específico del arraigo laboral, la normativa española exige en efecto que el inmigrante esté en condiciones de acreditar al menos tres requisitos: su no peligrosidad social, a través de la acreditación de la inexistencia de antecedentes penales; la permanencia continuada en España durante un periodo no inferior a dos años, normalmente acreditada a través del certificado de empadronamiento, y la existencia de una o varias relaciones laborales de duración no inferior a seis meses. Por mismo imperativo legal, el cumplimiento de este último requisito tenía que pasar por la presentación por parte del interesado de “una resolución que reconozca (la relación laboral) o la resolución administrativa confirmatoria del acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la acredite” (art. 124.1 Reglamento de extranjería).

Al margen de las crecientes dificultades para obtener el empadronamiento como vía de demostración de la permanencia continuada en España y de la mirada desconfiada hacia el inmigrante al que se requiere demostrar su no peligrosidad social, el principal obstáculo a la operatividad de este mecanismo excepcional e individualizado de regularización era justamente el derivado de las dificultades de acreditar la existencia de la relación laboral, puesto que ello implicaba necesariamente la necesidad por parte del trabajador extranjero de denunciar a su empleador a fin de obtener la sentencia judicial prescrita o el acta de infracción de los servicios de inspección. Ello desincentivaba enormemente la utilización de esta vía de regularización por miedo a las consecuencias sociales y laborales que pudiesen derivarle al inmigrante de la denuncia de su empleador.

Sobre esta cuestión ha incidido la reciente sentencia del Tribunal Supremo, luego confirmada en dos pronunciamientos posteriores¹⁷, con la que se ha

¹⁷ La referencia es a las sentencias 1802/2021, de 29 de abril y 1806/2021, de 6 de mayo del mismo Tribunal. Con la primera de las sentencias mencionadas, el TS ha aclarado además que “La mera existencia de antecedentes policiales desfavorables, sin mayor concreción al respecto, no puede ser causa suficiente para denegar una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de arraigo laboral, salvo que aquéllos, por su reiteración y/o

posibilitado la ampliación de los medios de prueba de la existencia de la relación laboral respecto de lo dispuesto legalmente, poniendo fin a una interpretación rígida y formalista de la misma que hasta entonces había informado las respuestas judiciales y sobre todo las actuaciones administrativas. Partiendo de la necesidad de que la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva, "del que gozan los extranjeros en igualdad de condiciones que los españoles (SSTC 107/84, FJ 4; y 99/85, FJ 2)", y de un interpretación finalista y sistemática de las normas del Reglamento de 2011, el Alto tribunal, niega la validez de una interpretación restrictiva y formalista del art. 124 que llegaría al absurdo de permitir la regularización solo de aquellas y aquellos migrantes que hayan trabajado de forma irregular (y que por tanto pueden contar con una resolución judicial o un acta de infracción de la Inspección de trabajo), negándosela a los que hayan caído en la irregularidad después de haber ejercido un trabajo durante al menos seis meses al amparo de una anterior autorización de residencia que hubiera caducado. Concluye por tanto "que exigencias derivadas, tanto del derecho a la prueba como del concepto mismo de arraigo laboral contenido en el reglamento, demandan que dicho arraigo laboral pueda ser acreditado por cualquier medio de prueba válido en derecho, incluido, por tanto, los certificados de vida laboral que acrediten una relación laboral que pueda haber derivado de una anterior autorización de residencia que hubiera perdido vigencia". Se abre evidentemente todo un abanico de posibilidades probatorias alternativas para la acreditación de la vinculación del migrante con el mercado laboral español que sin duda ampliará de forma notable las posibilidades aplicativas del este tipo de permisos de residencia por circunstancias excepcionales, especialmente para el caso de los solicitantes de asilo cuya solicitud haya sido finalmente denegada pero que hayan podido trabajar de forma regular hasta el momento de la denegación del asilo¹⁸.

Sin embargo y como ya se ha adelantado, el entusiasmo ha de moderarse. En primer lugar, porque la situación permanece sustancialmente invariada para el resto de inmigrantes irregulares, que seguirán necesitando acreditar la relación laboral sumergida y no podrán contar con un certificado de vida laboral al haber trabajado en negro. Además, a través de la publicación de la

gravedad, evidencien que el comportamiento personal del solicitante representa un peligro para el "orden público" o la "seguridad pública", en el sentido en que estos conceptos han sido interpretados por el TJUE".

¹⁸ El fuerte incremento del número de personas solicitantes de protección internacional llegadas a España en los últimos años, con casi 120 mil solicitudes solo en 2019, ha dilatado enormemente los tiempos de resolución de las solicitudes de asilo y ello dificulta enormemente la posibilidad de contar con autorización para trabajar. Además, es muy posible que después de muchos meses de espera la resolución sea denegatoria, de forma tal que el inmigrante se vea abocado a la irregularidad y con ello a la expulsión.

ya mencionada instrucción SEM 1/2021, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se ha apresurado a delimitar el alcance del pronunciamiento. Se aclara en efecto que no “cualquier tipo de relación laboral con la entidad que fuere pued(e) derivar en la obtención de residencia por circunstancias excepcionales por arraigo laboral ya que ello convertiría en superflua la regulación del régimen general de extranjería y desvirtuaría el propio concepto de arraigo que exige, en palabras del Supremo, una vinculación especial con nuestro país”. Para que el arraigo resulte operativo ha de acreditarse pues la existencia de relaciones laborales “de entidad suficiente” como para considerar cumplido el requisito de la vinculación “especial” con el mercado laboral español. Para ello, se requiere poder acreditar trabajos (por cuenta ajena) que aseguren “un nivel de vida decoroso” que se alcanzaría, según la mencionada instrucción, si se recibe una retribución “igual o superior al salario mínimo interprofesional” y siempre que la relación laboral haya supuesto un mínimo de 30 horas semanales de trabajo efectivo (en aplicación analógica del requisito prescrito para el caso de arraigo social). Es evidente el intento de desvirtuar el alcance del pronunciamiento judicial, exigiendo el cumplimiento de requisitos que mal se compaginan con las características y el funcionamiento del mercado laboral y con el lugar que los y las trabajadoras inmigrante ocupan en el mismo.

Aun así, no cabe duda de que la virtud de estos pronunciamientos consiste fundamentalmente en el haber reforzado los vínculos que han de conformar la relación entre ciudadanía y trabajo, contribuyendo a resaltar como la materialidad del ejercicio de una actividad laboral es (y ha de seguir siendo) el principal vehículo de acceso a la ciudadanía y a los derechos sobre los que ésta se asienta y conforma, también para los trabajadores extranjeros. El camino es evidentemente todavía largo y repleto de obstáculos, sobre todo para ellos y ellas.